Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2015–2016

34 067

Wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de eigen bijdrage van veroordeelden aan de kosten van de strafvordering en de slachtofferzorg

E

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 31 maart 2016

1. Inleiding

Ik heb met belangstelling kennisgenomen van het nader voorlopig verslag van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie. De leden van de **SP**-fractie gaven aan te hebben kennisgenomen van de memorie van antwoord en nog een aantal aanvullende vragen te willen stellen. Ik dank deze leden voor de door hen gestelde vragen, die mij de gelegenheid bieden in het bijzonder op het karakter van de maatregel en de rechtsbescherming van de bijdrageplichtige nog nader in te gaan. Ik heb kennisgenomen van de zorgen die bij deze leden leven over voornoemde onderwerpen. De verenigbaarheid van de voorgestelde regeling met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en waarborgen voor de bijdrageplichtige, in de vorm van onder meer een rechtsgang om op te komen tegen beslissingen die in het kader van de inning van de bijdrage worden genomen, zijn voor mij belangrijke uitgangspunten geweest bij de vormgeving van deze regeling. Ik hoop de zorgen van deze leden met de beantwoording van hun vragen dan ook weg te kunnen nemen.

Karakter van de maatregel

Deze leden vroegen wat het verschil is tussen enerzijds het griffierecht zoals dat wordt gehanteerd in het civiele en het bestuursrecht en anderzijds de bijdrage voor de strafvordering.
Tussen het griffierecht zoals dat in het civiele en het bestuursrecht wordt geheven en de bijdrage voor strafvordering bestaat een aantal verschillen, zo beantwoord ik deze vraag.
Een eerste verschil betreft de kosten die worden doorberekend. Bij de griffierechten worden alleen de kosten van de berechting in ogenschouw genomen. De bijdrage voor de strafvordering ziet niet alleen op de kosten van de berechting, maar ook op de kosten voor de opsporing en vervolging. De reden daarvoor is dat ook voor de opsporing en vervolging hoge kosten moeten worden gemaakt door de overheid; kosten die zijn veroorzaakt door degene die het strafbare feit heeft gepleegd. Dit verklaart

kst-34067-E
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

ook het verschil, zo beantwoord ik een volgende vraag van deze leden, in hoogte tussen de griffierechten in het bestuursrecht en het civiele recht en de voorgestelde bijdrage.
Een ander verschil is dat de bijdrage voor de strafvordering maar één keer hoeft te worden betaald. Er hoeft dus – anders dan in het civiele en het bestuursrecht – geen aanvullende bijdrage te worden betaald voor een hoger beroep of een beroep in cassatie.
Een derde verschil is dat de bijdrage voor de strafvordering, anders dan de griffierechten in het civiele en het bestuursrecht, niet voorafgaande aan de behandeling van de zaak worden geheven, maar pas achteraf. De reden hiervoor is dat daardoor administratieve procedures kunnen worden voorkomen. Zou de bijdrage vooraf geheven worden, dan zou immers voorafgaande aan het onderzoek ter terechtzitting een inningsproces moeten worden gestart. Vervolgens zou de bijdrage bij een vrijspraak weer moeten worden terugbetaald door dezelfde instantie als de instantie die de bijdrage heeft geïnd (het CAK). Ook biedt deze methode van inning meer ruimte voor maatwerk, doordat de betalingsverplichting – afhankelijk van de individuele situatie – via betalingsregelingen en uitstel van betaling over een langere periode kan worden uitgespreid.

Deze leden stelden enkele vragen over het karakter van de voorgestelde bijdrage en (artikel 6 van) het EVRM. Deze leden wezen allereerst op de uitspraak van Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) van 16 juni 2009, appl.nr. 13079/03 (Ruotsalainen t. Finland). In die uitspraak oordeelde het EHRM dat een administratieve heffing die in Finland werd geheven niettemin een overwegend repressief karakter had, waardoor sprake was van een «straf» («criminal charge») in de zin van artikel 6 EVRM. In deze en andere uitspraken heeft het EHRM bepaald dat de cumulatie van een administratieve heffing die moet worden beschouwd als een «straf» en een strafrechtelijke straf die dezelfde feiten sanctioneren, niet toelaatbaar is op grond van artikel 4, eerste lid, van het Zevende Protocol bij het EVRM. Deze leden vroegen tegen deze achtergrond of de voorgestelde bijdrage als een «straf» in de zin van het EVRM zou kunnen worden beschouwd. Graag beantwoord ik deze vraag als volgt.
Het begrip «straf» (criminal charge) heeft in de jurisprudentie van het EHRM een autonome betekenis. Bij de beoordeling of sprake is van een «straf» spelen verschillende factoren een rol. Deze factoren worden wel aangeduid als de Engel-criteria (EHRM 8 juni 1976, Series A no. 22 (Engel e.a. t. Nederland). De factoren die van belang zijn, zijn de classificatie naar nationaal recht, de aard van de overtreding en de zwaarte (hoogte) van de maatregel. Het kan daarbij zo zijn dat, ondanks dat een maatregel in het nationale recht als administratief wordt aangemerkt, deze maatregel in verband met zijn aard of de hoogte toch als «straf» in de zin van het EVRM moet worden aangemerkt (Ruotsalainen, r.o. 45). In de zaak Ruotsalainen oordeelde het EHRM dat er sprake was van een «straf», ondanks dat de maatregel naar nationaal recht als een administratieve maatregel was aangemerkt. In deze zaak was aan de heer Ruotsalainen een boete voor een belastingfraude (overtreding van de belastingwet op motorvoertuigen) opgelegd. Deze boete was hem, kort gezegd, opgelegd omdat hij een brandstof had gebruikt die minder belast werd dan dieselolie, zonder dat hij de bijkomende belasting had betaald. In een latere administratieve procedure werd aan hem een «fuel fee» (administratieve heffing) opgelegd, omdat hij de brandstof had gebruikt die minder belast werd dan dieselolie. Omdat Ruotsalainen de bevoegde autoriteiten niet vooraf had ingelicht over het gebruik van de minder belaste brandstof (een wettelijk vereiste), werd de «fee» verdrievoudigd tot 90.000 FIM (destijds ongeveer € 15.000). Het doel van de «fuel fee», aldus de Finse regering, was het compenseren van de overheid voor de misgelopen belastinginkomsten. Het EHRM overweegt in het kader van de aard van de maatregel,

dat het zeer wel mogelijk is de opgelegde «fuel fee» op zichzelf te beschouwen is als overeenstemmend met de veroorzaakte schade (misgelopen belasting). Echter, in de voorliggende casus was de «fuel fee» verdrievoudigd. De verdrievoudiging bracht het EHRM ertoe om de administratieve sanctie als een «straf» aan te merken, omdat die verhoging tot doel had om recidive te voorkomen; de «fuel fee» had niet alleen compensatie, maar ook afschrikking en bestraffing tot doel (Ruotsalainen, r.o. 46).
Met betrekking tot de aard en de hoogte van de bijdrage voor strafvordering kan worden opgemerkt dat het doel van de bijdrage enkel is het doorberekenen van (een gedeelte) van de kosten die worden gemaakt voor de strafprocedure aan de veroorzakers daarvan. Het gaat om een (gedeeltelijke) compensatie voor de door de overheid gemaakte kosten; de bijdrage heeft geen afschrikking of bestraffing tot doel. Er zijn geen wettelijke grondslagen voor verhoging van de bedragen, met uitzondering van de verhoging die wordt geheven wanneer de bijdrageplichtige zijn bijdrage niet binnen de daarvoor gestelde termijn voldoet (en met hem geen betalingsregeling is getroffen of aan hem geen uitstel van betaling is verleend). Het gaat dan om een bedrag van € 7,– wanneer de resterende bijdrage minder dan € 500,– bedraagt en € 14,– wanneer de resterende bijdrage € 500,– of meer bedraagt (artikel 4:113 van de Algemene wet bestuursrecht). Deze bedragen hebben geen punitief doel; zij dienen om de gemaakte aanmaningskosten aan degene die niet tijdig betaalt door te berekenen.
Verder kan uit de uitspraak Ruotsalainen worden afgeleid (r.o. 46) dat voor de beoordeling van de aard van de maatregel relevant is of de maatregel aan alle burgers is gericht of aan een groep met een bepaalde status. In dit laatste geval zal minder snel sprake zijn van een «straf». De bijdrage geldt enkel ten aanzien van een groep personen met een bepaalde status (veroordeelden[1]). Ook dit onderdeel van de regeling draagt er dus aan bij dat geen sprake is van een «straf» in de zin van het EVRM.
Met betrekking tot de hoogte van de bijdrage (maximaal € 1.975) kan verder worden opgemerkt dat deze in geen verhouding staat tot de opgelegde «fuel fee» in de genoemde uitspraak (90.000 FIM, destijds ongeveer € 15.000,–), zelfs niet als die niet verdrievoudigd zou zijn (30.000 FIM, wat destijds neerkwam op ongeveer € 5.000,–).
Ook kan van de hier voorgestelde bijdrage niet worden gezegd – anders dan van de verdrievoudigde «fuel fee» in de zaak Ruotsalainen – dat de hoogte daarvan de daadwerkelijke kosten dusdanig overstijgt dat niet meer kan worden gesproken van een enkele doorberekening van de kosten.
Daarbij komt nog dat de ingrijpendheid van de bijdrage voor de strafvordering wordt beperkt doordat met de financiële positie van de bijdrageplichtige rekening kan worden gehouden. Daartoe zijn in de regeling onder andere mogelijkheden opgenomen om betalingsregelingen te treffen, uitstel van betaling te verlenen en het (resterende) bedrag kwijt te schelden. Er is sprake van een persoonsgerichte inningsstrategie die erop is gericht te voorkomen dat de bijdrage een zodanige negatieve impact op de financiële positie van de bijdrageplichtige heeft dat daardoor sociale problemen ontstaan. De relatieve impact van de bijdrage is daardoor beperkt. Ook dat is een factor die bijdraagt aan het oordeel dat de hoogte van de bijdrage niet zodanig is dat kan worden gesproken van een «straf».
Maar ook wanneer de bijdrage wel als een «straf» zou worden aangemerkt, zou het ne bis in idem-beginsel er niet aan in de weg staan om deze bijdrage te innen. In de uitspraak van 13 december 2005, appl.nr. 73661/01 (Nilsson t. Zweden) oordeelde het EHRM dat ondanks dat sprake was van twee verschillende sancties die betrekking hadden op hetzelfde

[1] Hieronder worden in dit verband mede verstaan personen die zijn ontslagen van alle rechtsvervolging aan wie een maatregel is opgelegd.

feit en die waren opgelegd door twee verschillende autoriteiten in verschillende procedures, geen sprake was van schending van het ne bis in idem-beginsel zoals dat is neergelegd in artikel 4, eerste lid, van het Zevende Protocol van het EVRM[2]. In deze uitspraak was de intrekking van het rijbewijs direct gebaseerd op een (verwachte) onherroepelijke veroordeling voor een verkeersmisdrijf, waardoor er geen sprake was van een afzonderlijke beoordeling van het gedrag of de overtreding. Er was hierdoor sprake van een «sufficiently close connection» tussen de twee procedures. De betrokken procedures konden daardoor als één samenhangende reactie op het strafbare feit worden beschouwd (en dus niet als twee verschillende procedures in de zin van artikel 4, eerste lid, van het Zevende protocol van het EVRM; vgl. EHRM 20 mei 2014, appl.nr. 11828/11 (Nykänen t. Finland) en HR 3 maart 2015, ECLI:NL:HR:2015:434). Voor zover de bijdrage zou kunnen worden aangemerkt als een «straf», is sprake van een vergelijkbare situatie als in de zojuist genoemde uitspraak Nilsson tegen Zweden. Immers, de bijdrage is het rechtstreekse gevolg van de onherroepelijke veroordeling en wordt binnen drie maanden na het onherroepelijk worden van die veroordeling opgelegd. Er vind geen afzonderlijke beoordeling van enige gedraging van de bijdrageplichtige plaats; de uitspraak van de strafrechter is leidend voor het antwoord op de vraag of een bijdrage wordt opgelegd en hoe hoog deze bijdrage moet zijn. Het is voor de strafrechter die een veroordeling uitspreekt op voorhand duidelijk welke bijdrage wordt opgelegd en hoe hoog die zal zijn. Daarmee is ook hier sprake van een «sufficiently close connection», waardoor – voor zover de bijdrage al als een «straf» zou moeten worden beschouwd – moet worden gesproken van één samenhangende reactie op het strafbare feit en niet van twee verschillende procedures in de zin van artikel 4, eerste lid, van het Zevende Protocol; er is dan geen sprake is van een schending van het ne bis in idem-beginsel.

Deze leden vroegen hoeveel een kantonzaak, een politierechterzaak en een meervoudige kamerzaak kosten en hoe de forfaitaire bedragen van de bijdrage zijn opgebouwd per type zaak. Graag beantwoord ik deze vragen in onderlinge samenhang als volgt.
Er is bewust voor gekozen om te werken met vaste, forfaitaire bedragen en dus niet de daadwerkelijke kosten door te berekenen. Daarvoor is, kort samengevat, gekozen omdat dit voorkomt dat de hoogte van het bedrag te veel afhankelijk wordt van toevalligheden, dat medeverdachten voor kosten die door een ander zijn veroorzaakt opdraaien en dat de proceshouding van verdachten wordt beïnvloed door de bijdrage. Doordat is gekozen voor vaste bedragen wordt bovendien een administratief omvangrijke en lastige procedure voorkomen.
Het is niet goed mogelijk om aan te geven hoeveel een kantonzaak, een politierechterzaak of een meervoudigekamerzaak gemiddeld kost. De daadwerkelijke kosten in een zaak zijn vaak afhankelijk van verschillende omstandigheden en variëren daardoor van geval tot geval. Zoals in antwoord op een eerdere vraag van deze leden aan de orde kwam, worden niet alleen de kosten van de rechtspraak, maar ook de kosten van de opsporing en vervolging betrokken bij de bijdrage. Het is daarbij niet mogelijk om een onderscheid te maken tussen de direct toerekenbare kosten en de kosten die verband houden met het in stand houden van het strafrechtelijke systeem. De totale uitgaven voor opsporing, vervolging en berechting bedroegen in 2014 circa € 3,7 miljard. Dat is nog exclusief kosten voor tenuitvoerlegging, rechtsbijstand, NIFP, NFI, preventie, reclassering en slachtofferzorg. Zou je deze € 3,7 miljard aan kosten laten

[2] Dit protocol is overigens door Nederland niet geratificeerd. Hoewel dit kader strikt genomen dus niet van toepassing is, kunnen aan dit kader en de daarbinnen ontwikkelde rechtspraak elementen worden ontleend voor de invulling van het ne bis in idem-beginsel (vgl. HR 3 maart 2015, ECLI:NL:HR:2015:434, r.o. 4.3.3).

dragen door de personen die uiteindelijk worden veroordeeld voor een strafbaar feit en de bijdrage moeten betalen, dan komt dit neer op een gemiddelde van ruim € 27.000 per strafbaar feit. De veroorzaakte kosten worden evenwel niet alleen veroorzaakt door personen die uiteindelijk worden veroordeeld door de strafrechter, maar ook door personen wier zaak uiteindelijk bijvoorbeeld door een strafbeschikking wordt afgedaan. Wanneer je de kosten verdeelt over *alle* geregistreerde overtredingen (in 2014 ongeveer 500.000 exclusief de Mulderfeiten) en misdrijven (in 2014 ongeveer 1.000.000), dan betekent dit dat de gemiddelde kostprijs per strafbaar feit uitkomt op € 2.500. Omdat er over het algemeen vanuit kan worden gegaan dat het gremium (kantonrechter, enkelvoudige kamer of meervoudige kamer) waarvoor de verdachte terechtstaat een aanwijzing vormt voor de omvangrijkheid, complexiteit en verstrekkendheid van de zaak, is ervoor gekozen niet één forfait aan te houden, maar tussen de forfaits voor de verschillende gremia te differentiëren. Globaal is bij de vaststelling van de bedragen een verhouding aangehouden tussen de bijdrage bij de kantonrechter, de enkelvoudige en de meervoudige kamer van 1:3:6, waarbij het hoogste forfait lager is dan de gemiddelde kostprijs per strafbaar feit. Deze verhouding is tot stand gekomen in een aantal werksessies met beleidsmedewerkers en financieel experts uit de betrokken (beleids)directies.
De bijdrage bestaat uit één bedrag en ook uit één component. Er is dus geen sprake van een aparte «heffing» of component voor de slachtofferzorg. Wel is in de wet bepaald dat een deel van de opbrengsten zal worden aangewend voor de slachtofferzorg. Dit betekent dat wettelijk is bepaald dat een deel van de netto-opbrengsten, die ten goede komen aan de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, zal worden bestemd voor de slachtofferzorg. Ik kom hierop verderop in deze memorie naar aanleiding van vragen van deze leden nog terug.

In 2014, zo beantwoord ik een volgende vraag van deze leden, werd ongeveer 42% van de bijdrageplichtigen veroordeeld door de kantonrechter. In bijna de helft van de gevallen is sprake van een veroordeling door de enkelvoudige kamer. 9% van de bijdrageplichtigen wordt door de meervoudige kamer veroordeeld. Deze percentages zijn reeds gecorrigeerd voor verzetszaken, waarin geen bijdrage verschuldigd is (zie het voorgestelde artikel 592b, tweede lid, Sv).

Deze leden vroegen voorts naar het percentage kantonzaken dat verkeersovertredingen betreft. Ik begrijp deze vraag zo dat zij vragen naar het percentage strafrechtelijke kantonzaken. Voor de verkeersovertredingen die niet op grond van het strafrecht worden afgedaan, wordt immers geen bijdrage voor de strafvordering geheven. Uit het rapport *Criminaliteit en Rechtshandhaving 2014* van het WODC kan worden afgeleid dat in 2014 38%[3] van de afdoeningen van overtredingszaken door de kantonrechter zag op verkeersovertredingen. Het gaat hier, zoals gezegd, om verkeersovertredingen die dusdanig waren dat ervoor is gekozen die overtredingen niet bestuursrechtelijk, maar strafrechtelijk af te doen. Daarbij moet nog worden bedacht dat voor zover verkeersovertredingen al binnen het strafrecht worden afgedaan, geldt dat zij als uitgangspunt worden afgedaan door middel van een strafbeschikking. Voor zover tegen de strafbeschikking verzet wordt aangetekend, is geen bijdrage op grond van deze wettelijke regeling verschuldigd (zie het voorgestelde artikel 592b, tweede lid, Sv). Zoals blijkt uit de richtlijn voor strafvordering feitgecodeerde misdrijven en overtredingen zal uitsluitend worden gedagvaard in die gevallen waarin gelet op de eis (geldboete hoger dan € 2.000 of een ontzegging rijbevoegdheid (OBM) van meer dan zes maanden (artikel

[3] 7% op grond van de WAM, 19% op grond van de Wet personenvervoer 2000 en 12% op grond van de WVW 1994.

257c Sv)) geen strafbeschikking kan worden uitgevaardigd en in die gevallen waarin sprake is van een of meer in de Aanwijzing OM-strafbeschikking gestelde contra-indicaties. Het gaat bij verkeersovertredingen die door het openbaar ministerie direct aan de strafrechter worden voorgelegd, met andere woorden, over het algemeen om de ernstigere of ingewikkeldere verkeersovertredingszaken.
Tot slot merk ik nog op, dat voor zover in een kantonrechterzaak een geldboete wordt opgelegd die lager is dan € 375,–, de bijdrage wordt gematigd tot 50% van de opgelegde boete.

Deze leden vroegen in welk percentage van de kantonzaken sprake is van een slachtoffer. Zij vroegen om toe te lichten waarom er ook een vergoeding voor slachtofferzorg wordt geheven in kantonzaken waarin geen sprake is van een slachtoffer.
In antwoord op deze vragen moet ik deze leden helaas melden dat het percentage waarnaar deze leden vragen niet te geven is, omdat de politie slachtoffers op dit moment niet als zodanig in de politiesystemen registreert. Met de implementatie van de EU-richtlijn minimumnormen slachtoffers (zie *Kamerstukken* 34 236, nr. 2) zal dit veranderen. Dan worden slachtoffers die bekend zijn als zodanig gesignaleerd in het politiesysteem.
Graag verhelder ik in antwoord op de gestelde vragen dat de bijdrage niet bestaat uit een aparte component voor de slachtofferzorg, maar dat wettelijk is geregeld dat een deel van de netto-opbrengsten van de bijdrage aan de strafvordering zal worden bestemd om de slachtofferzorg te verbeteren. De bijdrage is ook niet bedoeld om individuele slachtoffers te compenseren. Daarvoor zijn andere middelen beschikbaar, zoals de schadevergoedingsmaatregel. Er is dus geen directe link met de strafzaak en de vraag of in die strafzaak ook sprake is van een (direct) slachtoffer; het gaat om de bestemming van een deel van de netto-opbrengsten voor een bepaald doel. De netto-opbrengsten van de bijdrage komen ten goede aan de begroting van Veiligheid en Justitie. Van een deel van die netto-opbrengsten (€ 5mln) zal evenwel op voorhand zijn bepaald waarvoor zij vervolgens moeten worden aangewend, namelijk de slachtofferzorg. Overigens merk ik op dat in andere Europese landen waar een bijdrage aan de slachtofferzorg geldt, deze bijdrage in veel gevallen ook wordt geheven in strafzaken, onafhankelijk van de vraag of in de strafzaak een (direct) slachtoffer is aan te wijzen. Of de slachtofferbijdrage wordt opgelegd en hoe hoog deze is, is in de verschillende landen die deze modaliteit kennen veelal afhankelijk van de opgelegde straf (zie *Kamerstukken* 33 552, nr. 3, blz. 2 en 3).
Ik vind het wenselijk dat een deel van de netto-opbrengsten van de voorgestelde bijdrage wordt aangewend om de zorg voor degenen die slachtoffer zijn geworden van een delict – en dus het meest direct zijn geconfronteerd met de gevolgen van strafbare feiten – te verbeteren. Om te waarborgen dat een deel van de opbrengsten ook daadwerkelijk voor dat doel zal worden aangewend, is ervoor gekozen dit uitgangspunt wettelijk vast te leggen. Om welk deel van de opbrengsten het gaat, zal worden bepaald bij ministeriële regeling. In die ministeriële regeling zal worden vastgelegd dat het gaat om een bedrag van € 5 mln. Dit betekent dat van de netto-opbrengsten de eerste € 5 mln worden bestemd voor de verbetering van de slachtofferzorg.

Voorts vroegen deze leden of de bijdrage een repressief karakter krijgt (en dus als een «straf» in de zin van artikel 6 EVRM is aan te merken) doordat de bijdrage ook geheven wordt in strafzaken waarin geen sprake is van een (direct) slachtoffer.
Hierboven naar aanleiding van de vraag van deze leden naar aanleiding van het de uitspraak Ruotsalainen, heb ik aangegeven dat de bijdrage niet is aan te merken als een «straf» in de zin van het EVRM. Naar aanleiding

van de vraag van deze leden kan in aanvulling daarop nog worden opgemerkt dat de bijdrage niet bestaat uit een aparte component voor de slachtofferzorg. De bijdrage is ook niet bedoeld om individuele slachtoffers te compenseren. In het wetsvoorstel wordt slechts vastgelegd dat een deel van de netto-opbrengsten zal worden aangewend om de slachtofferzorg te verbeteren. Het enkele feit dat een deel van de netto-opbrengsten die ten goede komen aan de begroting van Veiligheid en Justitie zullen worden aangewend voor een specifiek in de wet opgenomen doel, maakt niet dat de bijdrage een repressief karakter krijgt.

Deze leden wezen erop dat bij snelheidsovertredingen tot 30 km/uur een administratieve heffing van € 9,– wordt geheven. Dit wetsvoorstel leidt ertoe, aldus deze leden, dat bij snelheidsovertredingen van meer dan 30 km/uur een administratieve heffing wordt geheven die 50% van de opgelegde boete bedraagt wanneer die geldboete lager dan € 375,– is en een administratieve heffing van € 375 wanneer de opgelegde geldboete € 375,– of meer bedraagt. Ik begrijp dit zo dat deze leden stellen dat bij snelheidsovertredingen die administratiefrechtelijk worden afgedaan een administratieve heffing van € 9,– wordt geheven en bij snelheidsovertredingen die strafrechtelijk worden afgedaan de (hogere) bijdrage strafvordering wordt geheven. Zij vroegen of daardoor niet sprake is van een heffing met een repressief karakter en daardoor een «straf» in de zin van artikel 6 EVRM.
Graag stel ik in antwoord op deze vraag graag voorop dat snelheidsovertredingen – voor zover zij al strafrechtelijk worden afgedaan – als uitgangspunt worden afgedaan door middel van een strafbeschikking. In dat geval wordt alleen een administratieve heffing van € 9,– geheven. Daarbij is van belang dat wanneer verzet wordt aangetekend tegen deze strafbeschikking, geen bijdrage verschuldigd zal zijn (zie het voorgestelde artikel 592b, tweede lid, Sv). In het overgrote deel van de gevallen zal de administratieve heffing bij een strafrechtelijke afdoening dus niet afwijken van de administratieve heffing bij snelheidsovertredingen die bestuursrechtelijk worden afgedaan; in beide gevallen geldt de administratieve heffing van € 9,–.
Zoals gezegd is het uitgangspunt dat verkeersovertredingen – voor zover zij al strafrechtelijk worden afgedaan – worden afgedaan door middel van een strafbeschikking. Zoals blijkt uit de richtlijn voor strafvordering feitgecodeerde misdrijven en overtredingen zal van dit uitgangspunt uitsluitend worden afgeweken in die gevallen waarin gelet op de eis (geldboete hoger dan € 2.000 of een ontzegging rijbevoegdheid (OBM) van meer dan 6 maanden (artikel 257c Sv)) geen strafbeschikking kan worden uitgevaardigd en in die gevallen waarin sprake is van een of meer in de Aanwijzing OM-strafbeschikking gestelde contra-indicaties. In die gevallen kan de betrokkene worden gedagvaard. Ik vind het niet onredelijk dat in die – over het algemeen ernstigere en ingewikkeldere zaken – een bijdrage aan de kosten van de strafvordering wordt geheven. Van een heffing met een repressief karakter is in dergelijke gevallen geen sprake. Zoals hierboven al aan de orde kwam is het enkele doel van de bijdrage om de kosten die worden gemaakt voor de opsporing, vervolging en berechting (deels) door te berekenen aan degene die die kosten heeft veroorzaakt. Dat er in een aantal (minder ernstige of minder gecompliceerde) gevallen – op basis van staand beleid – voor andere afdoeningsmogelijkheden wordt gekozen, maakt het karakter van de bijdrage voor de strafvordering niet anders.

Deze leden wezen voorts op de situatie waarin de politierechter een boete oplegt die lager is dan de bijdrage. In die gevallen geldt de regel dat de geldboete wordt gematigd tot 50% van de opgelegde geldboete niet. Zij noemden als voorbeeld de situatie waarin door de politierechter een geldboete van € 300,– wordt opgelegd. De verschuldigde bijdrage is in

een dergelijk geval drie keer hoger dan de te betalen geldboete. Zij vroegen of daarmee sprake is van een heffing met een repressief karakter, waardoor er sprake is van een «straf» in de zin van het EVRM.
De hoogte van de een maatregel is één van de factoren die van belang zijn bij de beantwoording van de vraag of sprake is van een «straf» in de zin van het EVRM. Zoals gezegd is het doel van de bijdrage het doorbereken van een (gedeelte) van de kosten die worden gemaakt voor de opsporing, vervolging en berechting van strafbare feiten. Voor zover de opgelegde bijdrage de daadwerkelijke kosten niet dusdanig overstijgt dat niet meer gesproken kan worden van een doorberekening van de kosten, kan niet worden gezegd dat de bijdrage door de hoogte daarvan een repressief karakter krijgt.[4] Dit betekent niet dat volledig kan worden uitgesloten dat de daadwerkelijk gemaakte kosten in een individuele zaak het verschuldigde forfait overstijgen; doordat met forfaits wordt gewerkt, valt dit nu eenmaal niet uit te sluiten. Maar wel zijn de forfaits zodanig gekozen dat deze in beginsel lager zullen zijn dan de daadwerkelijke kosten. Ook in verhouding tot de bedragen die worden opgelegd in het buitenland, waar wel de daadwerkelijke kosten worden doorberekend, zijn de hier voorgestelde bedragen beperkt. Uit de bijlagen bij het rechtsvergelijkend onderzoek van prof. Tak blijkt dat in Duitsland bijvoorbeeld wel bedragen van € 8.000 en € 10.000 worden opgelegd. Daarbij komt nog dat de ingrijpendheid van de bijdrage voor de strafvordering wordt beperkt, doordat met de financiële positie van de bijdrageplichtige rekening kan worden gehouden: er zijn mogelijkheden om betalingsregelingen te treffen, uitstel van betaling te verlenen en de bijdrage (gedeeltelijk) kwijt te schelden. De relatieve impact van de bijdrage is daardoor beperkt. Ook dat is een belangrijke factor bij de beoordeling van de hoogte van de forfaits.

De leden van de SP-fractie vroegen naar de verhouding van de voorgestelde regeling tot het ne bis in idem-beginsel zoals dat is neergelegd in artikel 68 van het Wetboek van Strafrecht (Sr), artikel 14, zevende lid, van het IVBPR en artikel 4, eerste lid, van het Zevende Protocol bij het EVRM. Artikel 68 Sr, zo stel ik in antwoord op deze vraag voorop, is op de bijdrage niet van toepassing, omdat – kort gezegd – er geen sprake is van meerdere onherroepelijke beslissingen van de strafrechter. Artikel 4, eerste lid, van het Zevende protocol bij het EVRM is door Nederland niet geratificeerd, maar dat neemt niet weg dat aan de in dat kader ontwikkelde rechtspraak elementen kunnen worden ontleend die voor de invulling van het ne bis in idem-beginsel belang zijn.[5] Voor het antwoord op de vraag of sprake is van een «ne bis in idem»-situatie is allereerst de vraag van belang of sprake is van een «straf». Vervolgens is relevant of er sprake is van een dubbele bestraffing voor hetzelfde feit. Op deze beide aspecten ben ik hierboven in antwoord op een vraag van de leden van de SP-fractie naar de uitspraak Ruotsalainen reeds ingegaan. Graag verwijs ik deze leden kortheidshalve naar dat antwoord. Zoals daar aangegeven is noch van een «straf» in de zin van het EVRM noch van een ne bis in idem-situatie sprake.

Deze leden verwezen naar de uitspraak van de Hoge Raad van 12 januari 1999, *NJ* 1999/289. Zij stelden enkele vragen naar aanleiding van deze uitspraak, die ik graag in onderstaande in onderlinge samenhang beantwoord.
In de genoemde uitspraak werd de verdachte vervolgd voor een verkeersovertreding. Door de kantonrechter werd de betrokkene ten aanzien daarvan ontslagen van alle rechtsvervolging. Vervolgens werd aan de verdachte een geldboete opgelegd op grond van de Wet administratief-

[4] Vgl. EHRM 16 juni 2009, appl.nr. 13079/03 (Ruotsalainen).
[5] Vgl. HR ECLI:NL:HR:2015:434.

rechtelijke handhaving verkeersovertreding (WAHV). De WAHV-beschikking waarin deze geldboete werd opgelegd, is door de betrokkene aangevochten. Dat beroep is door de als bestuursorgaan in het kader van de WAHV optredende officier van justitie gegrond verklaard, omdat deze in de onjuiste veronderstelling verkeerde dat het vonnis van de kantonrechter in de onderhavige strafzaak onherroepelijk was geworden. De uitspraak in de strafzaak was evenwel nog niet onherroepelijk: tegen de uitspraak van de kantonrechter was door het openbaar ministerie hoger beroep ingesteld. De vraag die in cassatie voorlag was of het openbaar ministerie niet-ontvankelijk moest worden verklaard in dit hoger beroep. Anders dan de door het de redactie van de NJ gegeven opschrift («NJ 1999/289 Ne bis in idem bij overtreding WAHV en 5 WVW») doet vermoeden, draaide het in deze uitspraak niet om het ne bis idem-beginsel, maar om de vraag of sprake was van «willekeur» (r.o. 3.4) en schending van het vertrouwensbeginsel (r.o. 3.5). De Hoge Raad oordeelde dat het ingestelde middel niet konden leiden tot cassatie (r.o. 3.6).
De passage waarnaar deze leden verwezen (zie r.o. 3.3) betrof een verwijzing van de Hoge Raad naar artikel 2, eerste lid, van de WAHV. In dat artikel wordt bepaald dat wanneer voor een WAHV-gedraging een administratieve sanctie wordt opgelegd, voorzieningen van strafrechtelijke of strafvorderlijke aard zijn uitgesloten. De Hoge Raad overweegt in het verlengde daarvan dat het wettelijk stelsel zich ertegen verzet enerzijds dat, indien een strafrechtelijke vervolging is ingesteld ter zake van overtreding van art. 5 WVW 1994 nadien een administratieve sanctie wordt opgelegd ter zake van een of meer gedragingen die deel uitmaken van het strafrechtelijk verweten verkeersgedrag en anderzijds dat, indien ter zake van een gedraging een administratieve sanctie is opgelegd, die gedraging in aanmerking wordt genomen bij de beoordeling van de vraag of het verkeersgedrag als een overtreding van art. 5 WVW 1994 zal worden vervolgd. Deze overweging spitst zich toe op de verhouding tussen de WAHV-gedragingen en artikel 5 WVW 1994.

Ik kan deze leden bevestigen, zo beantwoord ik de vraag daarnaar, dat niet alleen een bestuurlijke boete, maar ook andere administratieve sancties mogelijk als een «straf» in de zin van het EVRM kunnen worden aangemerkt. Of een administratieve sanctie als een «straf» in de zin van artikel 6 van het EVRM kan worden aangemerkt wordt, zoals in antwoord op eerdere vragen aan de orde is gekomen, beoordeeld aan de hand van de zogenoemde Engel-criteria; de karakterisering naar nationaal recht, de aard van de maatregel, en de zwaarte (hoogte) van de maatregel. Op basis van deze factoren kan worden geconcludeerd dat de bijdrage géén «straf» is in de zin van het EVRM. Immers, naar nationaal recht wordt de bijdrage gekarakteriseerd als een administratieve heffing. Dit wordt nog eens benadrukt met de voorgestelde wijziging van de WSNp. In die wet wordt verhelderd dat de bijdrage géén strafrechtelijke sanctie is. De gevolgde procedure van oplegging en inning is ook administratief. De procedure uit de Awb wordt gevolgd. Ook is van belang dat de invorderingsmiddelen die ingezet kunnen worden zich beperken tot verhaal (met dwangbevel); gijzeling is niet mogelijk. Met betrekking tot de aard van de maatregel kan nog worden opgemerkt dat het doel van de maatregel niet punitief van aard is; het gaat immers slechts om de (gedeeltelijke) doorberekening van de gemaakte kosten. Dat is een belangrijk verschil met de administratieve sanctie in bovengenoemde uitspraak. Een doel van de geldboetes die op grond van de WAHV worden opgelegd, is wel degelijk om gedrag te «bestraffen».
Ook de hoogte van de bijdrage geeft geen aanleiding om de bijdrage aan te merken als een «straf», zo merk ik op naar aanleiding van de vragen van deze leden daarnaar. Hierboven ben ik in antwoord op verschillende vragen van deze leden reeds op dat aspect ingegaan. Daar ben ik ook

ingegaan op de verhouding tot de administratieve afdoening en de verhouding tot eventueel opgelegde geldboetes. Voor het antwoord op de vraag van deze leden naar de slachtofferloze delicten die door de kantonrechter worden behandeld, verwijs ik deze leden graag naar mijn hierboven gegeven antwoord op een eerdere vraag van deze leden daarnaar.

Rechtsbescherming

Deze leden stelden enkele vragen over de bezwaarprocedure. Zij vroegen allereerst of er een bezwaarprocedure openstaat tegen de bijdrage en zo ja, bij welke instantie. Zij vroegen eveneens hoe het, in de situatie wanneer er geen bezwaarprocedure openstaat, voor de bijdrageplichtige mogelijk is om aan de rechter voor te leggen of de overheid het evenredigheidsbeginsel (artikel 3:4, tweede lid, Awb) goed heeft toegepast. Ook vroegen deze leden of de rechtsbescherming van de burger niet wordt aangetast wanneer de bijdrage niet aan de rechter kan worden voorgelegd. Graag verhelder ik in antwoord op deze vragen dat de beslissing tot vaststelling van de bijdrage, evenals de beslissingen om (geen) betalingsregeling te treffen, (geen) uitstel van betaling te verlenen en de resterende bijdrage wel of niet kwijt te schelden, kunnen worden aangemerkt als een beschikkingen van een bestuursorgaan. Dit betekent dat tegen die beslissingen bezwaar en beroep kan worden ingesteld op grond van hoofdstukken 6 tot en met 8 van de Awb. Het CAK zal de bezwaarschriften behandelen. De bestuursrechter zal de beroepen tegen de beslissingen op het bezwaar behandelen. Tegen de uitspraak van de bestuursrechter kan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (artikel 8:104 Awb). Aldus is voorzien in een rechtsbeschermende procedure voor de bijdrageplichtige. Een voordeel van deze bestuursrechtelijke weg is dat de betrokkene beslissingen aangaande de bijdrage kan voorleggen aan de rechter zonder dat een strafzaak in hoger beroep in zijn geheel opnieuw moet worden behandeld, enkel en alleen omdat een bijdrageplichtige zich niet kan verenigen met de bijdrage. Bovendien is aldus voorzien in een eenduidige procedure voor zowel de beslissing tot vaststelling van de bijdrage als de beslissingen die in het kader van de inning van de bijdrage worden genomen (beslissingen tot het treffen van een betalingsregeling, tot het verlenen van uitstel van betaling en tot kwijtschelding), in plaats van dat de beoordeling van deze beslissingen over de strafrechter en de bestuursrechter zou worden verdeeld.
Met betrekking tot artikel 3:4 Awb merk ik op dat deze regeling voorziet in vaste, forfaitaire bedragen. Uit de aard van deze wettelijke regeling vloeit derhalve voort dat er geen afweging kan worden gemaakt ten aanzien van de hoogte van de op te leggen bedragen. Daarbij komt dat op het niveau van de wet- en regelgeving reeds is afgewogen op welke wijze moet worden voorkomen dat de regeling onevenredig uitwerkt in een individueel geval. Er zijn voorzieningen getroffen in de vorm van mogelijkheden tot het treffen van een betalingsregeling, het verlenen van uitstel van betaling en het verlenen van (gedeeltelijke) kwijtschelding. In de wet en in het uitvoeringsbesluit zijn nadere regels gegeven over in welke gevallen en onder welke omstandigheden tot deze beslissingen kan worden overgegaan. Daarvoor is gekozen om te waarborgen dat wordt voorzien in een eenduidige regeling en een eenduidig beleid ten aanzien van de toepassing van deze voorzieningen. Daarmee wordt op het niveau van de wet- en regelgeving reeds een invulling gegeven aan het evenredigheidsbeginsel, die voldoet aan de eisen die aan dat beginsel moeten worden gesteld[6].

[6] Vgl. Afdeling rechtspraak van de Raad van State, 4 maart 2014, uitspraak 201400944/1/A1.

Deze leden wezen op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 13 juli 2015 inzake sanctiestelsels. Graag verwijs ik in antwoord op de vraag van deze leden naar mijn reactie op de conclusies uit dat advies naar mijn brief van 8 januari 2016 aan de voorzitter van de Tweede Kamer (*Kamerstukken* 34 300 VI, nr. 72), die ook in afschrift aan de voorzitter van de Eerste Kamer is gestuurd. Zoals daar aangegeven streef ik ernaar om in de eerste helft van 2016 een inhoudelijke reactie op het advies van de Afdeling gereed te hebben.

Deze leden stelden de vraag of de taak van de straf- en de bestuursrechter wordt uitgehold doordat de bijdrage wordt opgelegd namens de Minister van Veiligheid en Justitie door het CAK (en niet door de strafrechter) en doordat tegen de bijdrage niet kan worden opgekomen bij de bestuursrechter, althans zo begrijp ik hun vraag. Ook vroegen deze leden waarom dit wetsvoorstel wordt voortgezet, terwijl de Afdeling advisering in het eerder genoemde advies inzake sanctiestelsel aangeeft dat het wenselijk is het strafrecht en het bestuursrecht op elkaar af te stemmen met betrekking tot de wettelijk geregelde rechtsbescherming en de rechtspositie bij bestraffende sancties. Graag beantwoord ik deze vragen in onderlinge samenhang als volgt.
Zoals hierboven aan de orde is gekomen, is de bijdrage geen straf. Alleen al daarom ligt het niet voor de hand de bijdrage op te laten leggen door de strafrechter. Oplegging van een administratieve heffing door de strafrechter komt, voor zover ik heb kunnen nagaan, in het Nederlandse rechtsstelsel niet voor. De voorgestelde procedure voorkomt ook dat er in strafzaken hoger beroep moet worden ingesteld, alleen omdat de verdachte zich niet kan verenigen met de opgelegde bijdrage. Daarnaast geldt omdat in het inningsproces moet kunnen worden besloten over betalingsregelingen, uitstel van betaling en kwijtschelding, het in de rede ligt dat het orgaan dat de bijdrage int en deze beslissingen kan nemen ook beslist over de vaststelling van het bedrag. Dat maakt het ook voor de bijdrageplichtige helder tot welk orgaan hij zich kan wenden wanneer hij het niet eens is met een beslissing en het voorkomt dat er per beslissing een andere rechtsgang moet worden gevolgd.
Het is mogelijk om bezwaar aan te tekenen tegen de beslissing tot vaststelling van de bijdrage, de beslissing tot het (niet) sluiten van betalingsregeling, de beslissing tot het (niet) verlenen van uitstel van betaling en de beslissing om de bijdrage (niet) kwijt te schelden. Tegen de beslissing op bezwaar kan beroep worden ingesteld bij de bestuursrechter. Tegen de uitspraak van de bestuursrechter kan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling rechtspraak van de Raad van State. Met andere woorden, de «gewone» rechtsgang uit de Algemene wet bestuursrecht kan worden gevolgd. Met betrekking tot het onderdeel van het advies waarnaar deze leden verwijzen, merk ik op dat de bijdrage geen straf en ook geen bestraffende sanctie is. In zoverre is het advies van de Afdeling dus niet relevant voor dit wetsvoorstel.

Aantasting Trias Politica

Deze leden vroegen of de Trias Politica wordt aangetast doordat de hoogte van de bijdrage wordt bepaald op het niveau van een algemene maatregel van bestuur en doordat er geen bezwaar- of beroepsmogelijkheden bij de rechter zijn.
Met betrekking tot de bezwaar- en beroepsmogelijkheden, verwijs ik graag naar de vorige paragraaf, waarin is aangegeven dat tegen zowel de vaststelling van de bijdrage, als de beslissingen tot het (niet) treffen van een betalingsregeling, het (niet) verlenen van uitstel van betaling en het (niet) verlenen van kwijtschelding, een bezwaarschrift kan worden ingediend bij het CAK. Tegen de beslissing op bezwaar staat beroep open bij de bestuursrechter. Tegen de beslissing van de bestuursrechter kan

hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling rechtspraak van de Raad van State. Daarmee is voorzien in rechterlijke controle op de uitvoering van deze regeling.
Ten aanzien van de hoogte van bedragen merk ik op dat het niet ongebruikelijk is dat de hoogte van op te leggen bedragen bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld. Er is voor gekozen om de bedragen op dit niveau vast te stellen om twee redenen. De eerste reden is dat de impact van de hoogte van de bedragen nauw samenhangt met de nadere voorschriften over op welke wijze rekening wordt gehouden met de financiële positie van de bijdrageplichtige. Daarom is ervoor gekozen deze bepalingen bij elkaar op te nemen in één regeling. In de tweede plaats is gekozen voor het niveau van een algemene maatregel van bestuur omdat dit als voordeel heeft dat voor zover uit de jaarlijkse monitor van het inningsproces blijkt dat aanpassingen van de bedragen of het inningsproces nodig en wenselijk zijn, deze op een kortere termijn kunnen worden aangebracht dan mogelijk zou zijn wanneer deze onderwerpen op het niveau van de wet zouden zijn geregeld. Zoals toegezegd zal ik de monitor jaarlijks aan beide Kamers toezenden, opdat Uw Kamer steeds in de gelegenheid is om met mij te bekijken of dergelijke aanpassingen nodig en wenselijk zijn.

Deze leden wezen tot slot op de mogelijkheid die is opgenomen in het voorgestelde artikel 592b Sv om ook in het geval de rechter een veroordeelde met toepassing van artikel 9a geen straf of maatregel oplegt, een bijdrage op te leggen.
De reden hiervoor, zo beantwoord ik de vraag van deze leden, is dat met de veroordeling is komen vast te staan dat de betreffende persoon het strafbare feit – waarvan de kosten die voor de strafvordering zijn gemaakt het gevolg zijn – heeft gepleegd. Met deze leden ben ik evenwel van mening dat hier sprake is van een bijzondere situatie. De rechter heeft in bijzondere omstandigheden aanleiding gezien om van strafoplegging af te zien. Ik zal bijdrage die veroordeelden aan wie geen straf op maatregel is opgelegd in het uitvoeringsbesluit dan ook vaststellen op € 0,–.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur